

# 中共淮南市委办公室文件

淮办发〔2017〕46号



## 中共淮南市委办公室 淮南市人民政府办公室 印发《关于完善农村土地所有权承包权 经营权分置办法的实施意见》的通知

各县、区委，各县、区人民政府，市直各单位：

《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共淮南市委办公室

淮南市人民政府办公室

2017年8月22日

# 关于完善农村土地所有权承包权经营权 分置办法的实施意见

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉的通知》（中办发〔2016〕67号）和《中共安徽省办公厅、安徽省人民政府办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见〉的通知》（皖办发〔2017〕22号）精神，进一步健全农村土地产权制度，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，加快建设五大发展美好淮南，现就完善我市农村土地所有权、承包权、经营权分置（以下简称“三权分置”）办法，提出如下实施意见。

## 一、明确“三权分置”总体要求

（一）重要意义。现阶段深化农村土地制度改革，实行土地集体所有权、农户承包权和土地经营权（以下简称“三权”）分置并行，顺应了农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，顺应了当前农业农村发展的形势，是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新，是在新的历史条件下中央关于土地问题出台的又一重大政策。认真落实和完善“三权分置”办法，对于明晰土地产权关系，巩固和完善农村基本经营

制度，更好地维护农民集体、承包农户、经营主体权益具有重要作用；对于促进土地资源合理利用，构建新型农业经营体系，发展多种形式的适度规模经营，推进农业供给侧结构性改革，加快现代农业发展具有重要的意义。

（二）目标任务。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，持续深入学习习近平总书记视察安徽重要讲话精神，牢固树立新发展理念，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，紧紧围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，力争到2020年基本完成相关的改革任务，形成层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局，建立规范高效的“三权”运行机制，为发展现代农业、增加农民收入、全面建成小康社会提供坚实保障。

（三）基本原则。

——尊重农民意愿。坚持农民主体地位，维护农民合法权益，把选择权交给农民，发挥其主动性和创造性，加强示范引导，不搞强迫命令、不搞一刀切。

——守住政策底线。坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地

承包关系，不能把农民土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。

——坚持循序渐进。审慎稳妥推进改革，由点及面，不操之过急，逐步将实践经验上升为制度安排。

——坚持因地制宜。充分考虑各地资源禀赋和经济社会发展差异，鼓励探索和制度创新，总结形成适合不同地区的“三权分置”具体路径和办法。

——坚持市场导向。充分发挥市场配置资源的决定性作用，推进土地要素优化配置，提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率。更好地发挥政府引导作用，强化指导规范扶持，营造良好市场环境。

## 二、把握“三权分置”重要内涵

（一）落实土地集体所有权。农民集体是土地集体所有权的权利主体，对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能。农民集体有权依法发包集体土地；有权因自然灾害严重损毁等特殊情形依法调整承包地；有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，并采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为。承包农户转让土地承包权的，应在本集体经济组织内进行，并经农民集体同意；流转土地经营权的，须向农民集体书面备案。集体土地被征收的，农民集体有权就征地补偿安

置方案等提出意见并依法获得补偿。建立健全集体经济组织民主议事机制，切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受，谋取私利。

（二）严格保护农户承包权。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农民家庭承包，不论经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。承包农户有权占有、使用承包地，依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施，自主组织生产经营和处置产品并获得收益；有权通过转让、互换、出租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地；有权依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴。承包土地被征收的，承包农户有权依法获得相应补偿，符合条件的有权获得社会保障费用等。不得违法调整农户承包地，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

（三）加快放活土地经营权。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。在完

善“三权分置”办法过程中，要依法维护经营主体从事农林业生产所需的各项权利，使土地资源得到更有效合理的利用。经营主体有权使用流转土地自主从事农林业生产经营并获得相应收益，经承包农户同意，可依法依规改良土壤、提升地力，建设农业生产、附属、配套设施，并依照流转合同约定获得合理补偿；有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地。经营主体再流转土地经营权或依法依规设定抵押的，须经承包农户或其委托代理人书面同意，并向农民集体书面备案。流转土地被征收的，地上附着物及青苗补偿费应按照流转合同约定确定其归属。承包农户流转出土地经营权的，不应妨碍经营主体行使合法权利。加强对土地经营权的保护，引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式，探索更多放活土地经营权的有效途径。

（四）逐步完善“三权”关系。农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式，在土地流转中，农户承包经营权派生出土地经营权。农村土地集体所有，是农村基本经营制度的根本，必须得到充分体现和保障，不能虚置。农户享有土地承包权，是农村基本经营制度的基础，要稳定现有土地承包关系并保持长久不变。赋予经营主体更有保障的土地经营权，是完善农村基本经营制度的关键，在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等

保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。支持各县区在实践中积极探索农民集体依法依规行使集体所有权、监督承包农户和经营主体规范利用土地等具体方式，深入研究农民集体和承包农户在承包土地上、承包农户和经营主体在土地流转中的权利边界及相互权利关系等问题。通过实践探索和理论创新，逐步完善“三权”关系，为实施“三权分置”提供有力支撑。

### 三、推进“三权分置”有序实施

（一）加强土地确权登记颁证成果应用。完善农村集体土地所有权确权登记发证工作，将集体所有权确权到所有权主体的集体经济组织，并确保所有权证书发放到位。巩固土地承包经营权确权登记颁证成果，建立健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的土地承包经营权登记制度。加快推进各县区土地承包经营权确权登记颁证数据库建设，尽快联入全省土地承包经营权信息管理应用平台，形成“以图管地”“以人找地”和承包合同网签管理系统，实现土地承包合同管理、权属登记、数据查询、经营权流转和纠纷调处等工作信息化、规范化。建立健全确权登记信息共享和成果运用机制，积极推进确权登记成果在农业补贴、抵押担保、互换并地、“三变”改革和农业保险等方面的广泛应用，充分发挥土地承包经营权确权登记颁证的效能和作用。凤台县要加快推进农村土地承包经营权抵押融资试点工作。（人行淮南市中心支行、市农委、市国

国土资源局、市林业局等负责)

(二) 建立健全土地流转规范管理制度。规范土地经营权流转交易, 各县区要采取市场建设和运行补贴等措施, 加快农村产权交易市场建设, 力争 2018 年实现涉农乡镇全覆盖。健全市场运行规范, 提高交易服务水平, 为流转双方提供信息发布、产权交易、法律咨询、权益评估、抵押融资等服务。加强流转合同管理, 引导流转双方使用合同规范文本。流转面积 500 亩以下的, 由乡镇土地流转服务中心给予合同审查、登记、备案、建档; 流转面积 500 亩(含 500 亩)以上的, 由乡镇土地流转服务中心报县区土地流转服务中心给予合同审查、登记、备案、建档。完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制, 鼓励各县区开展土地流转履约保证保险试点, 确保土地经营权规范有序流转。(市农委、市财政局、市政府金融办、市林业局、市国土资源局、市工商局、国元农业保险淮南总支等负责)

(三) 构建新型经营主体政策扶持体系。完善新型经营主体财政、信贷保险、项目扶持等政策。市财政要进一步扩大对新型农业经营主体的扶持资金规模, 按照存量优化、增量倾斜的原则, 增强对新型农业经营主体补贴补助的针对性和实效性。各县区财政也要安排专项资金, 扶持新型农业经营主体。支持新型农业经营主体单独申报涉农项目, 建立财政补助形成资产交由合作社、家庭农场等持有管护新机制。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押



融资。进一步落实支持新型农业经营主体的用水用电用地、市场拓展、税费等优惠政策。积极开展创建示范家庭农场、示范合作社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织“四创”活动，大力提升新型农业经营主体的生产能力和经营水平。支持新型经营主体相互融合，加快培育以龙头企业为核心、专业合作社为纽带、家庭农场为基础的现代农业产业化联合体，推动新型经营主体由交易联结走向优势互补、风险共担的主体融合。推动毛集实验区一二三产业融合发展和实施资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革试点，积极引导新型农业经营主体与承包农户建立紧密利益联结机制，带动普通农户分享农业规模经营收益。其它县区 2017 年应选择 2~3 个村，进行“三变”改革试点。（市农委、市林业局、市发改委、市财政局、市人社局、市国土资源局、市政府金融办、毛集实验区等负责）

（四）大力培育新型职业农民。建立健全新型职业农民教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”的培育制度。办好农业职业教育，完善农广校体系，定向培养新型职业农民。进一步实施新型职业农民培育工程，加大农村实用人才带头人、现代青年农场主、职业经理人和新型农业经营主体带头人培训力度，到“十三五”末，培训职业农民 0.7 万人，实现新型农业经营主体带头人轮训一遍。引导有志投身于现代农业发展的城乡青年、返乡农民工、大中专毕业生、退役军人等加入新型职业农民队伍。建立健全新型职业农民扶持制度，支持引导新

型职业农民大力发展乡村休闲旅游、农产品电子商务等新产业新业态，鼓励有条件的县区将新型职业农民纳入城镇职工社会保障体系。（市农委、市教育局、市人社局、市扶贫办等负责）

（五）大力推进农业社会化服务。继续推进农业生产全程社会化服务工作，通过农业服务，降低农民生产强度，实现粮食生产的规模经营。鼓励农业生产服务组织与农户签订长期服务协议，服务组织可以以协议托管服务农户土地，开展粮食生产。有条件的县区，可以对农业社会化服务给予一定的补贴。鼓励县区、乡镇申报全省农业社会化服务示范县（区）、示范乡镇。（市农委、市财政局负责）

（六）完善“三权分置”政策法规。鼓励各县区开展土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营等试点，积极探索通过政策性担保、设立风险补偿金、建立收储制度等方式，健全土地经营权抵押风险缓释机制，总结形成可推广、可复制的做法和经验。在此基础上，认真研究农村集体经济组织、家庭农场发展等相关政策和法律问题，研究健全农村土地经营权流转、抵押贷款和农村土地承包权退出等方面的具体办法。（市农委、市财政局、市林业局、市政府法制办、人行淮南市中心支行、银监会淮南监管分局等负责）

#### 四、强化“三权分置”组织保障

（一）加强组织领导。实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措。各县区党委、政府要切实承担主体责任，

加强对这项工作的组织领导，统筹谋划，稳步推进。结合实际，研究制定具体落实措施，构建“三权分置”的政策支持体系，抓好典型示范，注重总结经验，营造良好的工作氛围。建立监督检查制度，对“三权分置”的实施和落实情况每年进行专项检查，对实践中出现的新情况新问题密切关注，及时研究，适时调整完善措施。各有关部门要按照职责分工，相互支持配合，形成齐抓共管局面，合力推动“三权分置”有序实施。

（二）加强培训指导。各县区、各部门要围绕“三权分置”的实施，采取多种方式开展宣传，利用各种媒体进行政策解读。把“三权分置”内容列入当前农村干部的培训重点，按照分级负责的原则，层层组织开展培训，统一思想认识，提高政策执行能力和水平。充实基层改革指导力量，加强县区、乡镇农村经营管理体系建设，落实工作人员和职责，保障工作经费，确保指导服务工作到位。

（三）维护农村稳定。实施“三权分置”涉及多方权益，容易引发矛盾纠纷，必须高度重视，妥善调处化解。建立健全“乡村调解、县区仲裁、司法保障”的纠纷调处机制，按照有组织人员、有规章制度、有固定场所、有必要设施、有工作经费“五有”标准，推动乡村调解和县区仲裁体系建设，积极有效地开展调解仲裁工作，确保土地承包经营纠纷化解在基层，解决在当地，切实维护农村社会稳定。

---

抄送：省委办公厅，省政府办公厅。

---

中共淮南市委办公室

2017年8月24日印发

---